Deutscher Bundestag **Drucksache 19/233**

19. Wahlperiode 11.12.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Fraktion der SPD

Maßnahmen gegen unfairen Steuerwettbewerb

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die vom International Consortium of Investigative Journalists veröffentlichten Paradise-Papers offenbaren die systematische Steuervermeidungspraxis der Reichen und der multinationalen Unternehmen. Diese entziehen sich ihren Steuerpflichten mit Hilfe von Steueroasen und Briefkastenfirmen. Die Steuerflüchtigen gehen in vielen Fällen formal legal vor. Sie nutzen dabei den unfairen Steuerwettbewerb zwischen den Staaten aus. Bei den Steuerparadisen handelt es sich nicht nur um kleine Inselstaaten in der Karibik, sondern auch um Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Durch diese Steuervermeidung gehen den Staaten dringend erforderliche Steuereinnahmen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben verloren. Sie untergräbt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Gerechtigkeit des Steuersystems. Es entstehen außerdem Wettbewerbsverzerrungen zwischen international tätigen Unternehmen, die ihre Steuerschuld durch ausgefeilte Steuertricks drücken sowie kleinen und mittleren Unternehmen, die diese Möglichkeit der grenzüberschreitenden Steuergestaltung nicht haben.

Bei den multinationalen Unternehmen lassen sich bestimmte Muster der Steuervermeidung erkennen. In einem Staat erwirtschaftete Gewinne werden durch künstliche konzerninterne Transaktionen in Niedrigsteuerländer verlagert. Die Gewinne einer in Deutschland ansässigen Konzerngesellschaft werden beispielsweise durch konzerninterne Lizenzzahlungen für die Nutzung von Marken- und Urheberrechten abgesaugt und über den Umweg einer Konzerngesellschaft in den Niederlanden auf eine Konzerngesellschaft in einer Steueroase übertragen. So bleiben die Lizenzeinnahmen nahezu unbesteuert. Die Zahlungsströme und die endgültigen Zahlungsempfänger werden dabei möglichst durch mehrstufige Beteiligungsketten und die Einschaltung von Briefkastenfirmen verschleiert.

Gegen die Steuervermeidungspraxis mit Hilfe von Steueroasen und Briefkostenfirmen wurden von der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20-Staaten) und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen. Auf der Grundlage des Common Reporting Standards der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde ein automatischer internationaler Informationsaustausch über Finanzkonten eingeführt, an dem sich mittlerweile über 100 Länder beteiligen. Der automatische Informationsausgleich fand erstmals am 30. September 2017 statt.

Große internationale Konzerne wurden zu einer länderbezogenen Berichterstattung über die in den einzelnen Ländern erzielten Gewinne, Umsätze und geleisteten Steuerzahlungen verpflichtet (sogenanntes Country-by-Country-Reporting). Die OECD hat Empfehlungen zur Bekämpfung von Gewinnverlagerungen und Gewinnkürzungen multinationaler Konzerne vorgelegt, die von der Europäischen Union großenteils bereits in europäisches Recht umgesetzt wurden. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben Transparenzregister eingerichtet, aus denen die hinter den Firmen stehenden Eigentümer und die wirtschaftlich Berechtigten hervorgehen.

Im deutschen Steuerrecht wurden durch die Aufhebung des Bankgeheimnisses, neue Anzeigepflichten der Banken und erweiterte Ermittlungsbefugnisse der Finanzverwaltung die Möglichkeiten inländischer Steuerpflichtiger zur Steuerumgehung über Briefkastenfirmen in Steueroasen erschwert. Mit der Lizenzschranke wurde eine, wenn auch begrenzte, Maßnahme gegen missbräuchliche Gewinnabsaugungen durch Lizenzzahlungen eingeführt.

Die bisherigen Maßnahmen haben sich allerdings als unzureichend erwiesen. Die Steuervermeidung internationaler Konzerne konnte nicht wirksam eingedämmt werden. Dies liegt in erster Linie an dem Fortbestehen des unfairen Steuerwettbewerbs. Die Paradise-Papers zeigen, dass sich auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wie die Niederlande, Irland, Luxemburg oder Malta, an dem Steuerdumping beteiligen. Ohne die aktive Mithilfe dieser europäischen Staaten und die Lücken in deren Besteuerungssystemen hätten multinationale Unternehmen längst nicht die derzeitigen Möglichkeiten zur Steuerflucht. Die geringen Vorteile, die sich diese Staaten durch ihre unfaire Steuerpolitik verschaffen, stehen in keinem Verhältnis zu dem enormen Steuerschaden der anderen Staaten. Trotzdem konnten die europäischen Steuerparadise bisher effektive Fortschritte bei der Bekämpfung der Steuervermeidung in der Europäischen Union blockieren. Als unfairer Steuerwettbewerb, gegen den sich die Mitgliedstaaten mit einseitigen Maßnahmen, wie einer Quellenbesteuerung oder einem Betriebsausgabenabzugsverbot, zur Wehr setzen können, werden bisher nur rein künstliche Gestaltungen anerkannt, die ausschließlich der Steuervermeidung dienen und keinen wirtschaftlichen Zweck haben. Die Nicht- oder Niedrigbesteuerung von Einkünften gilt dagegen immer noch nicht als unfairer Steuerwettbewerb. In der Europäischen Union wird etwa die Einrichtung von Patentboxen mit einer Niedrigbesteuerung von Lizenzeinnahmen akzeptiert, sofern die Patente wenigstens zum Teil aus eigener Forschungs- und Entwicklungstätigkeit stammen. Wegen der fehlenden Instrumente im Steuerrecht ist die Europäische Kommission in den letzten Jahren mit den Mitteln des Wettbewerbsrechts gegen die selektive Gewährung von Steuervorteilen für einzelne große internationale Unternehmen, wie Apple, Amazon, Starbucks oder Fiat, vorgegangen. Dies ist aber nur dann aussichtsreich, wenn es aufgrund einer ungleichen Anwendung des Steuerrechts innerhalb des betreffenden Landes zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen begünstigten und nicht begünstigen Unternehmen kommt. Eine generelle Politik der Nicht- oder Niedrigbesteuerung auf Kosten der anderen Mitgliedstaaten kann mit Mitteln des Wettbewerbsrechts hingegen nicht bekämpft werden.

Das Steuerdumping einzelner Mitgliedstaaten darf nicht länger hingenommen werden. Wer die Vorteile eines gemeinsamen Marktes genießt, darf keine Steuerpolitik zu Lasten der anderen Mitgliedstaaten betreiben.

Um die grenzüberschreitende Steuervermeidung mit Hilfe von Steueroasen einzudämmen, ist eine umfassende und international abgestimmte Vorgehensweise mit verschiedenen aufeinander aufbauenden Bestandteilen erforderlich. Die Fraktion der SPD hat bereits im Jahr 2016 in einem Positionspapier 20 Maßnahmen für die sofortige Beendigung von Steuerbetrug, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorgeschlagen (http://www.spdfraktion.de/themen/spd-fraktion-rues-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

tet-kampf-gegen-steuerbetrug). Ein Bestandteil ist die Schaffung einer lückenlosen Transparenz über grenzüberschreitende konzerninterne Transaktionen und über die hinter den Briefkastenfirmen stehenden Eigentümer und wirtschaftlich Berechtigten. Dies ist die Grundvoraussetzung für die Bekämpfung von Steuervermeidung mittels verdeckter Gewinnverlagerungen. Ein anderer Baustein ist der Ausbau der Ermittlungsbefugnisse der Finanzbehörden bei der Verfolgung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung. Ein weiterer Baustein, dessen zentrale Bedeutung durch die Paradise-Papers verdeutlicht wurde, ist ein konsequentes Vorgehen gegen den unfairen Steuerwettbewerb, insbesondere durch Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. Die international anerkannten Kriterien für einen unfairen Steuerwettbewerb müssen verschärft werden. Gewinne müssen in dem Land besteuert werden, in dem sie erwirtschaftet wurden. In den Besteuerungssystemen der Mitgliedstaaten dürfen keine Schlupflöcher mehr zugelassen werden, die eine Durchleitung unversteuerter Gewinne in Steueroasen außerhalb der Europäischen Union ermöglichen. Wir brauchen eine Harmonisierung der steuerlichen Bemessungsgrundlage bei der Körperschaftsteuer und die Einführung von Mindeststeuersätzen. Das Einstimmigkeitserfordernis im Bereich der Ertragsteuern muss fallen. Entscheidungen müssen künftig mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können.

Bis zu einer effektiven Schließung der Steuerschlupflöcher in der Europäischen Union müssen die im deutschen Steuerrecht bestehenden Abwehrrechte gegen missbräuchliche grenzüberschreitende Steuergestaltungen ausgebaut werden. Die bestehenden Quellenbesteuerungsrechte müssen verschärft werden. Daneben müssen im Sinne einer korrespondierenden Besteuerung Beschränkungen des Betriebsausgabenabzugs von Zins- und Lizenzzahlungen eingeführt werden, falls diese beim Empfänger nicht oder nur niedrig besteuert werden. Dazu muss u.a. die Wirksamkeit der Zinsschranke erhöht werden. Die bestehende Lizenzschranke sollte nicht nur auf konzerninterne Fälle, sondern auch auf Lizenzzahlungen an Dritte angewandt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und im Rat der Europäischen Union für eine Verschärfung der Kriterien für unfairen Steuerwettbewerb einzutreten, die künftig auch eine Nicht- oder Niedrigbesteuerung umfassen sollen;
2. in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auf eine Stärkung der Besteuerungsrechte des Quellenstaats in den Doppelbesteuerungsabkommen hinzuwirken;
3. im Rat der Europäischen Union und gegenüber der Europäischen Kommission eine Initiative für die Einführung von Mindeststeuersätzen in den einschlägigen Richtlinien und Richtlinienvorschlägen (u.a. Zins- und Lizenzrichtlinie, Mutter-Tochter-Richtlinie, Vorschlag für eine Richtlinie über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage GKB) einzubringen;
4. im Rat der Europäischen Union und gegenüber der Europäischen Kommission auf eine Ausweitung der Schwarzen Liste der unkooperativen Länder auf Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu dringen, die den Kriterien des unfairen Steuerwettbewerbs entsprechen; Die Nennung auf einer Schwarzen Liste muss mit konkreten Sanktionen gegen die unkooperativen Staaten verbunden werden;
5. einen Gesetzentwurf zur Änderung des Einkommensteuergesetzes vorzulegen, mit dem die nationalen Abwehrrechte gegen Maßnahmen des unfairen Steuerwettbewerbs ausgebaut werden. Dazu gehört
   - die Stärkung und Sicherung der Quellenbesteuerungsrechte Deutschlands;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- die Verankerung des Prinzips der korrespondierenden Besteuerung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, insbesondere eine allgemeine Beschränkung des Betriebsausgabenabzugs für den Fall der Nicht- oder Niedrigbesteuerung beim Empfänger oder wirtschaftlich Begünstigten.

Berlin, den 11. Dezember 2017

Andrea Nahles und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.